Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 317 EU-voorstel: Commissiemededeling: Betere regelgeving voor betere resultaten – Een EU-agenda COM (2015) 215[1]

A BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR EUROPESE ZAKEN

Aan Eurocommissaris, de heer F.C.G.M. Timmermans

Den Haag, 6 oktober 2015

De vaste commissie voor Europese Zaken van de Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft in haar vergaderingen van 30 juni en 22 september jl. de Commissiemededeling: «Betere regelgeving voor betere resultaten – Een EU-agenda» COM(2015)215[2] besproken. De leden van **SP**-fractie[3] hebben in het kader van de politieke dialoog met de Europese Commissie de volgende opmerkingen en vragen ten aanzien van de mededeling.

Algemeen

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de mededeling. Deze leden ondersteunen het streven naar betere regulering maar merken op dat dit lovenswaardige streven voorbij gaat aan de politieke hamvraag: beter voor wie en wat? De leden van de SP-fractie spreken hun hoop uit dat «beter» betekent: beter voor de maatschappij als geheel; voor het welzijn van de Europese burgers, met respect voor de nationale democratie. Op basis van de mededeling en onderliggende documenten spreken de leden van de SP-fractie hun zorg uit dat dit niet het geval zal zijn en dat de agenda voor betere regelgeving met name ten goede zal komen aan machtige deelbelangen.

Primaat van de politiek

In de mededeling kondigt de Commissie aan dat «in veel gevallen [er] één regelgeving [komt] in plaats van een lappendeken van nationale

---

[1] Het COM-document is als bijlage bij deze brief gevoegd.
[2] Zie voor de behandeling in de Eerste Kamer Edossier met nummer E150011 op www.europapoort.nl.
[3] 9 zetels in de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

kst-34317-A
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

regelingen[4]». De leden van de SP-fractie hebben over deze zinsnede een aantal vragen aan de Commissie. Hoe verhoudt het algemene karakter van dit voornemen zich tot het subsidiariteitsbeginsel? En hoe verhoudt dit voornemen zich tot de onder andere op pagina 10 geponeerde stelling dat de agenda voor «betere regelgeving» géén «deregulering» impliceert: heeft het invoeren van standaarden op EU-niveau geen deregulerend effect op die lidstaten waar de standaarden tot dan toe hoger waren? Of geldt bij de uitvoering van dit voornemen het beginsel dat de standaarden vastgelegd in de nieuwe EU-regelgeving in geen geval – bijvoorbeeld ten aanzien van bescherming van het milieu of van werknemers – lager zullen zijn dan de tot dan vigerende hoogste standaarden binnen één of meerdere lidstaten, dus van de bestaande door Europese regelgeving te vervangen nationale regelgeving?

«Gold-plating»

De Commissie roept in de mededeling op om «gold-plating» van EU-regels te vermijden. De lidstaten zou verzocht moeten worden «om uitleg te geven over de redenen voor een dergelijke gold-plating[5]». De leden van de SP-fractie vragen zich af wie de lidstaten om deze uitleg zou moeten vragen en wie eventueel een oordeel zou moeten geven of deze uitleg als toereikend beschouwd kan worden en op basis van welke criteria? Kan de Commissie uitleggen op grond waarvan – in termen van verdragsbasis – welke instelling de bevoegdheid zou moeten hebben om lidstaten om deze uitleg te vragen? Hoe verhoudt deze kennelijke verantwoordingsplicht zich volgens de Commissie tot het primaat van de politiek en de democratische legitimiteit, zoals die onder andere gewaarborgd wordt door nationale parlementen? En hoe verhoudt deze verantwoordingsplicht voor het invoeren van hogere standaarden dan de minimale eisen die door een richtlijn gesteld worden zich tot de ook in de verdragen verankerde notie dat sociale stelsels nationaal zijn? In de mededeling wordt verwezen naar de «onnodige kosten die dit voor ondernemingen en overheden[6]» met zich mee zou kunnen brengen. Erkent de Commissie dat de kosten en baten van elke regelgeving altijd gedifferentieerd zijn en dat wat voordelig is voor de ene groep (gunstig is voor de ene beleidsdoelstelling), nadelig kan zijn voor de andere groep (ongunstig voor de andere beleidsdoelstelling)? Is het in dat licht niet zeer goed denkbaar dat de kosten van hogere nationale standaarden niet tegelijkertijd ook veel baten op kunnen leveren? Anders gesteld, is het niet juist veeleer zo dat als men de lijn van de Commissie volgt en afziet van gewenste «gold-plating» dit nu juist ook weer hogere kosten met zich mee kan brengen, bijvoorbeeld op milieu of sociaal terrein? Is het volgens de Commissie nu aan de nieuwe Regulatory Scrutiny Board om deze kosten-baten analyse te maken, en zo ja is dat dan niet strijdig met het primaat van de politiek? In hoeverre is de Commissie het met de leden van de SP-fractie eens dat deze afweging in de eerste plaats door de nationale wetgever gemaakt moet worden? Erkent de Commissie dat deze kosten-baten analyse nooit eendimensionaal kan zijn, en zich bijvoorbeeld niet kan beperken tot kosten voor ondernemingen of administratieve lasten zoals nu benadrukt wordt in de Mededeling als ook in het bijbehorende Commission Staff Working Document[7]? Kan in dit licht de Commissie nog een keer toelichten waarom hogere nationale standaarden bij implementatie van richtlijnen nu precies zo onwenselijk zijn?

---

[4] COM(2015)215, pagina 3.
[5] COM(2015)215, pagina 9.
[6] COM(2015)215, pagina 8.
[7] SWD(2015)111. Commission Staf Working Document: Better Regulation Guidelines.

Rol effectbeoordeling bij door Europees parlement en Raad behandelde voorstellen

De leden van de SP-fractie constateren met zorg dat de Commissie voorstelt nieuwe beleidsinitiatieven niet alleen aan een effectbeoordeling te onderwerpen aan het begin van het wetgevingsproces (dus alvorens de voorstellen te sturen naar de Raad en naar het Europees parlement) maar van deze effectbeoordeling een doorgaand proces te maken, tot en met de behandeling van wetgeving in het Europees parlement en de Raad. De leden van de SP-fractie hebben ten aanzien van dit punt een aantal vragen over de volgende specifieke passages uit de mededeling:

«In het bijzonder roepen wij het Europees parlement en de Raad op:

- *een effectbeoordeling uit te voeren betreffende elke substantiële wijziging die het Europees parlement of de Raad voorstelt tijdens het wetgevingsproces. Wanneer het Europees parlement en de Raad een akkoord bereiken dat aanzienlijk afwijkt van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, moeten zij nagaan welke economische, sociale en milieueffecten en gevolgen voor de regelgevingsdruk dat heeft, alvorens een definitieve beslissing te nemen.*
- *ermee in te stemmen dat elke instelling na elke substantiële wijziging van een voorstel van de Commissie een onafhankelijk panel mag verzoeken om een evaluatie van deze factoren. Een dergelijke evaluatie moet binnen een redelijke termijn worden afgerond en openbaar worden gemaakt en moet rekening houden met bestaande effectbeoordelingen. Elke instelling zou een lid van het panel aanwijzen, dat aantoonbaar over de vereiste specifieke deskundigheid beschikt, zich niet in een belangenconflict bevindt en onafhankelijk optreedt van de instelling die hem heeft aangewezen[8]».*

Ten aanzien van het eerste bovenstaande punt wensen de leden van de SP-fractie van de Commissie te vernemen wat er volgens de Commissie moet gebeuren bij een negatieve uitkomst van de effectbeoordeling? Moet het amendement / de amendementen die hebben geleid tot een substantiële wijziging van het voorstel dan worden herschreven of ingetrokken? Zou volgens de Commissie de voorgestelde effectbeoordeling vóór of na de plenaire stemming moeten plaats vinden? Hoeveel vertraging in het wetgevende proces (en intensivering van de Brusselse bureaucratie) gaat dit opleveren?

Ten aanzien van het tweede punt, de mogelijke instelling van een panel door een van de instellingen, vragen de leden van de SP-fractie de Commissie of zij kan specificeren op welk punt van het wetgevend proces dit precies zou moeten / kunnen plaatsvinden: vóór of na de stemming in het Europees parlement over de amendementen? En, wederom, wat zou een negatieve uitkomst van een dergelijk panel kunnen betekenen? Betekent een en ander niet dat de primaat van de politiek, in dit geval van het enige direct gekozen orgaan, het Europees parlement, ernstig kan worden ondermijnd?

Inspraak

Ten slotte wensen de leden van de SP-fractie ten aanzien van het punt van de democratische legitimiteit het volgende op te merken. De betere-regelgeving agenda voorziet in inspraak van stakeholders in een vroeg stadium van dit proces (via de website van de Regulatory Scrutiny Board). Echter van de kant van verschillende ngo's bereikt de SP-fractie het geluid dat ngo's en vakbonden de capaciteit missen om een en ander in detail te

[8] COM(2015)215, pagina 8.

volgen en op elke ontwikkeling adequate input te leveren. Dit in tegenstelling tot het (multinationale) bedrijfsleven die hier grote professionele lobby's voor in kan zetten. Gegeven deze disbalans vrezen deze maatschappelijke organisaties, die trachten een tegenwicht te bieden ten opzichte van de goed georganiseerde lobby van multinationale ondernemingen, dat de invloed van de laatstgenoemde met de implementatie van dit voorstel juist zal toenemen en dat de positie van ngo's en vakbonden navenant zal verzwakken. Hoe kijkt de Commissie aan tegen dit probleem, en op welke wijze denkt de Commissie dit te kunnen adresseren?

Weging van milieu, sociale en economische gevolgen

De Commissie schrijft dat elk voorstel voorzien dient te worden voorzien van een betere toelichting waarin onder andere uitgelegd zal worden «wat de waarschijnlijke milieu, sociale en economische gevolgen zullen zijn, met name voor het concurrentievermogen en voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) [9]». Deze zinsnede roept bij de leden van de SP-fractie een aantal vragen op. Betekent dit, zoals er letterlijk staat, dat er met name gekeken zal worden naar de economische, sociale en milieugevolgen *voor* het concurrentievermogen en voor kmo's? Zo ja, wat moeten deze leden bijvoorbeeld verstaan onder sociale gevolgen voor met name het concurrentievermogen? Indien deze zinsnede anders bedoeld is en gelezen moet worden als «wat de waarschijnlijke milieu, sociale en economische – met name voor het concurrentievermogen en voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) – gevolgen zullen zijn» – dus dat het «met name» enkel betrekking heeft op de «economische gevolgen» – dan willen de leden van de SP-fractie graag weten waarom dit aspect van de economische gevolgen op deze wijze benadrukt wordt? In het verlengde hiervan: welke operationele definitie hanteert de Commissie van het begrip «economische gevolgen» en welke aspecten zijn daar nog meer te onderscheiden dan het concurrentievermogen en de positie van kmo's? In hoeverre erkent de Commissie dat de gevolgen van één en dezelfde regelgeving verschillend kunnen uitpakken voor de positie van kmo's enerzijds en grote, multinationale ondernemingen anderzijds. Met andere woorden, dat wat goed is voor het grootbedrijf niet altijd goed is voor het midden- en kleinbedrijf en vice versa? En in hoeverre is de Commissie in staat en bereid om rekening te houden met deze verschillen in de uitvoering van de betere regelgeving agenda, en zo ja, welke keuzes zullen dan gemaakt worden?

Meer in het algemeen, en niet alleen betrekking hebbend op bovenstaande zinsnede, hoe zal de Commissie of de door haar aangestelde raad voor effectbeoordeling, de verschillende effecten wegen, met name als milieu, sociale en economische gevolgen (hoe dan ook geoperationaliseerd) verschillend uitpakken? Hoe wegen negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie bijvoorbeeld op tegen positieve gevolgen voor mens (werknemer en consument) en milieu? Kent de Commissie een gelijk gewicht toe aan de telkens genoemde drie categorieën van gevolgen: economisch, sociaal en milieu? Zo ja, waarom wordt het concurrentievermogen in deze mededeling dan zo vaak apart benoemd?

De gelijktijdig met de Commissiemededeling gepubliceerde «better regulation guidelines», welke feitelijk de voor Europese ambtenaren beschikbaar gestelde richtsnoeren bevatten ter uitvoering van agenda voor betere regelgeving brengen voor de leden van de SP-fractie ten aanzien van bovenstaande vragen eveneens geen klaarheid maar vergroten veeleer de verwarring. Op pagina 31 lezen deze leden in de «better regulation guidelines» dat elke effectbeoordeling onder andere

[9] COM(2015)215, pagina 5.

moet bevatten (i) een beschrijving van de milieu, sociale en economische gevolgen en (iii) gevolgen voor kmo's, en (iv) gevolgen voor het concurrentievermogen. De leden van SP-fractie vragen zich of (iii) en met name (iv) geen aspecten zijn van de economische gevolgen en op grond waarvan deze dan nog apart benoemd worden, en dus feitelijk herhaald of althans nader gespecificeerd, terwijl sociale- en milieugevolgen hier en elders slechts eenmaal genoemd worden? In de ogen van de leden van de SP-fractie suggereert dit dat economische gevolgen, met name voor het concurrentievermogen (gegeven ook de nadruk die dit elders in het document krijgt), zwaarder tellen voor de Commissie dan andere gevolgen. Indien deze indruk van de leden van de SP-fractie onjuist is vernemen deze leden tot slot graag van de Commissie waarom de genoemde «economische gevolgen», zoals in aangehaalde passages, telkens zo benadrukt worden (zie eveneens pagina 32 van de better regulation guidelines waar deze effecten ook weer geëxpliciteerd worden terwijl milieu en sociale gevolgen slechts tussen haakjes vermeld worden).

De vaste commissie voor Europese Zaken kijkt met belangstelling uit naar de antwoorden van de Europese Commissie en ontvangt deze graag zo snel mogelijk, doch uiterlijk **3 maanden** na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
A. Elzinga